

EL DIALOGO CON EL GRUPO DE RIO Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES EN EL AMBITO DE LA COOPERACION PVD-ALA: ¿UN NUEVO RUMBO EN LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON AMERICA LATINA?

Por ALFONSO NAJERA IBAÑEZ (*)
y MARIA MUÑIZ DE URQUIZA (**)

1. LAS RELACIONES CE-AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN ANTE LA PERSPECTIVA DE LOS 90

Desde 1958, en que daba sus primeros pasos la Comunidad Económica Europea, las relaciones entre las dos regiones se han debatido entre la esperanza y la frustración, entre las declaraciones rimbombantes y los discretos resultados en la práctica, entre los deseos legítimos y la realidad tozuda (1). Han sido, así, relaciones plagadas de asimetrías, antinomias y contradicciones (2). Se ha hecho hincapié en los intereses compartidos en virtud de los lazos históricos, culturales y políticos,

(*) Politólogo.

(**) Ayudante, Area de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid.

(1) Para un amplio repaso de las relaciones entre la CE y AL, ver GRANDA ALVA, G.: «Amérique latine-Communauté Européenne: une coopération en marche», *Cahiers CERCAL*, núm. 4, juillet 1991.

(2) NAJERA IBAÑEZ, A. C.: «El interés de la CE por América Latina», *BICE*, del 4 al 10 de marzo de 1991, págs. 703-709.

mientras los intereses realmente atendidos miraban hacia otro lado. Los aspectos políticos de las relaciones han progresado en dirección contraria a los aspectos económicos. Sin olvidar la gran asimetría entre los interlocutores, tanto por el lugar que han venido ocupando en el orden mundial —enmarcándose las relaciones en el esquema Norte/Sur (3)—, como por el grado de homogeneización, cohesión interna y estabilidad (política y económica) de cada uno de ellos (4). Razones no les faltan a quienes hablan de una historia de «desencuentros» (5) o de «encuentros fallidos» (6).

No obstante esta visión muy general, cabe establecer en las relaciones CE-AL matices importantes de diferenciación entre dos épocas que, en nuestra opinión, están perfectamente delimitadas: la primera, hasta la guerra de Las Malvinas, esto es, los años sesenta y setenta, hasta 1982; y la segunda desde 1983 hasta hoy.

En 1971, fruto de una iniciativa latinoamericana (7), se institucio-

(3) El profesor Viñas escribía «que las relaciones eurolatinoamericanas caen de lleno dentro de ese fenómeno global que, según la posición ideológica, se ha caracterizado como confrontación, diálogo, contraposición o, simplemente, como haz de relaciones Norte-Sur» (VIÑAS, A.: «Relaciones Europa-América Latina en el conflicto Este-Oeste», *Síntesis*, núm. 4, enero-abril 1988, pág. 68).

(4) Hay otras asimetrías a las que han dedicado atención los analistas. Y no es la menos importante la que atañe a los intercambios comerciales, y concretamente a la estructura de las exportaciones: el 75 por 100 de las ventas latinoamericanas a la CE son productos primarios, mientras que las ventas de la CE a América Latina se componen básicamente de productos ya elaborados con fuerte valor añadido.

Por otro lado hablar de América Latina, como generalidad, puede ser engañoso cuando se trata el tema de las relaciones económicas, porque, por ejemplo, son Argentina, Brasil, Chile y México (por orden exclusivamente alfabético) los países que concentran el grueso de las exportaciones a la CE y al mismo tiempo son el destino prioritario de las inversiones europeas. Y en cuanto a deuda con los países comunitarios, Brasil, México y Argentina destacan sobre el resto de países latinoamericanos. Claro que la misma observación cabría hacer respecto de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, pues en este mismo terreno económico no es lo mismo hablar de Alemania, el Reino Unido o Francia, que de Luxemburgo, Grecia o Portugal.

(5) MONETA, C. J.: «Balance de un desencuentro», en PREAL: *Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, págs. 49-65.

(6) BERROCAL, L.: «Perspectiva 1992. El Mercado Único Europeo. ¿Nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 15, enero-junio 1989, pág. 205.

(7) Iniciativa plasmada en la «Declaración de Buenos Aires», adoptada en julio de 1970 por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA).

nalizaba el diálogo entre las dos regiones, reconducido a partir de 1981 con el «diálogo renovado», también a instancia latinoamericana, y que acabaría hundiéndose en Las Malvinas.

El balance de este período defraudó a los latinoamericanos. Los malos resultados se resumen en unos acuerdos comerciales con Argentina (1971), Uruguay y Brasil (1973), y otros de cooperación con México (1975) y Brasil (1980), ninguno de los cuales contenía cláusulas de tipo preferencial. Aparte de esto, América Latina podía acogerse al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que puso en marcha la Comunidad en 1971 para todos los PVD, así como a la cooperación financiera y técnica con los PVD No Asociados, implantada en 1976, y que actualmente tiene como beneficiarios a América Latina y a Asia. En todos estos casos citados las relaciones carecen de la reciprocidad que caracteriza a aquéllas que se desarrollan sobre una base contractual (ACP y Mediterráneo), por lo que las relaciones económicas con América Latina caen dentro de lo que se denomina política autónoma, unilateral, de la CE.

Las características principales de las relaciones entre las dos regiones en esta época se pueden resumir en los siguientes puntos: 1.º) la iniciativa en el estrechamiento de las relaciones la llevó América Latina; 2.º) esas relaciones se enmarcaron en un diálogo que no fue capaz de identificar unas mínimas bases de acercamiento y del que se derivaron escasos frutos; 3.º) esos frutos tuvieron carácter bilateral y fueron fundamentalmente de orden económico, de muy limitado alcance y sin ningún tipo de concesión preferencial o privilegiada, ni instrumento de cooperación específico, para América Latina; 4.º) la vertiente política de las relaciones brilló por su ausencia, en consonancia con el hecho de que América Latina pasara prácticamente desapercibida entre los puntos de atención de las instituciones y otras instancias de la Comunidad; y 5.º) las relaciones con América Latina, como se desprende de lo anterior, ocupaban un segundo orden en la proyección de la Comunidad hacia el mundo en desarrollo (8).

La década de los ochenta, tras la guerra de Las Malvinas en

(8) «Europa Occidental y, sobre todo, la Comunidad Europea tendieron a subsumir su política hacia América Latina en el contexto más general de su política hacia el Tercer Mundo, dentro del cual la región tenía una importancia bastante secundaria» (VAN KLAVEREN, A.: «Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo», *Seminaire d'été: les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique latine dans les années 1990*, CERCAL, Bruselas, 22-31 de julio de 1991, mimeo, pág. 5).

1982, supone un giro en muchos aspectos de las relaciones, fundamentalmente como consecuencia del interés que despertaron en la opinión y los poderes públicos de Europa en general y, en concreto, en el seno de la Comunidad Europea, los acontecimientos políticos y económicos que se vivieron en la región. La crisis centroamericana, el estallido de la crisis de la deuda externa y los procesos de democratización encontraron receptividad en una Comunidad que, por otro lado, salía de su «euroesclerosis», afianzaba paulatinamente la Cooperación Política Europea, incorporaba entre sus miembros a España y Portugal, y asumía nuevos retos en su proceso de construcción política y económica interna, al tiempo que su peso en los asuntos internacionales se incrementaba.

Ello llevó a la CE a adquirir un mayor grado de compromiso ante la problemática latinoamericana (9), que fue reflejándose en la vertiente de la cooperación. Así, y desde la perspectiva subregional —que primó en las relaciones hasta bien entrada la segunda mitad de los años 80—, en 1983 se firmaba el acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad y el Pacto Andino (10), y en 1985 se firmaba el correspondiente a Centroamérica y Panamá (11). Cuadro que se completa al final de la década por la identificación de nuevos ámbitos, profundización y ampliación de las acciones en el terreno de la cooperación (Conclusiones del Consejo de junio de 1987 y «Nuevas Orientaciones»), así como por acuerdos de cooperación bilaterales de los llamados de «tercera generación» (Argentina, Chile, México, Paraguay y Uruguay). Sin olvidar otras iniciativas, que ya habrá que considerar en el balance de la nueva década de los 90, como el EC-International Investment Partners en la cuestión de las inversiones, o como el «Plan Colombia», o como la concesión a Centroamérica de un trato comercial preferencial.

Con todo, la vertiente de las relaciones que más auge tomó en los años 80 fue la política. Ello representaba un fuerte contraste con

(9) Evidentemente hay que referirse aquí a las instituciones comunitarias, en cuyo seno, y paulatinamente, el tema de América Latina se fue imponiendo como objeto digno de atención. Destacan aquí el Parlamento Europeo y la Comisión como los más sensibilizados por la situación latinoamericana. Sin olvidar la frecuente aparición de aquella región entre los asuntos del sistema de Cooperación Política Europea.

(10) Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

(11) Los dos acuerdos entraron en vigor en 1987.

el debilitado pulso de las relaciones económicas, que vieron cómo proliferaban las medidas proteccionistas de la CE, se reducían los intercambios comerciales (12), se paralizaban las inversiones europeas, y cómo en el tema de la deuda externa la Comunidad lanzaba balones fuera (13).

La vertiente política desembocó en logros de nivel regional, ampliando los ya verificados en el ámbito subregional a partir del diálogo de San José (desde 1984) con Centroamérica. Y precisamente debe destacarse que la atención que la CE prestó a la realidad centroamericana, parte de los efectos que tuvo en el ámbito de la cooperación con la subregión, sirvió de catalizador en la homogeneización de posturas en el marco de la Cooperación Política Europea, y constituyó, asimismo, un factor determinante —unido después al apoyo a los procesos de democratización que paulatinamente se fueron configurando y generalizando en todo el Continente— para que las relaciones con América Latina, regionalmente hablando, se incrementaran significativamente en su faceta política (14).

En este ámbito, producto de un proceso que arranca del Consejo de La Haya de junio de 1986 (15) y sigue con la comunicación de la Comisión al Consejo «La Comunidad Europea y América Lati-

(12) LERMAN ALPERSTEIN, A.: «Evolución histórica de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE», *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, febrero 1991, págs. 177-185.

«Sobre el total de las exportaciones extra-comunitarias, las exportaciones CE hacia América Latina presentan una evolución desfavorable, pasando de un 6,2 por 100 en 1965 a un 4,6 por 100 en 1982 y a un 3,4 por 100 en 1989 (...). Igualmente, las importaciones extra-comunitarias provenientes de América Latina han seguido una evolución decreciente, pasando de un 11 por 100 en 1958 a un 5,7 en 1982 y a un 4 por 100 en 1989» (GRANDA ALVA, G.: *Op. cit.*, pág. 16).

(13) Según Grabendorff, «ha resultado más fácil que ambas partes reconozcan su corresponsabilidad en el sector político, en el cual tienen intereses comunes que, por ejemplo, en sectores como la cooperación económica o la deuda externa» (GRABENDORFF, W.: «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», *Integración Latinoamericana*, núm. 144, abril 1989, pág. 5). Repárese, además, en que aproximadamente un tercio de la deuda latinoamericana está contraída con bancos europeos.

(14) *Ibidem*.

(15) A propuesta de Felipe González se encargó a la Comisión que estudiase la posible elaboración de nuevas directrices para el fortalecimiento de las relaciones interregionales.

na» (16), el 22 de junio de 1987 se daban a conocer las «Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Estados miembros de la Comunidad sobre las relaciones con los países de América Latina» (17). La importancia de este documento radica en que es el primero que el Consejo emite sobre la región latinoamericana, y en que es la primera vez en que aparece establecido el propósito de «aplicar una estrategia global coherente para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación» entre la Comunidad y América Latina, fijando orientaciones al respecto. Y otro dato a retener es que ya se cita al Grupo de Río como candidato a interlocutor regional con la Comunidad.

Valorando en sus justos términos las Conclusiones del Consejo, hay que decir que no pasaron de ser una declaración de intenciones, y que con ellas «en realidad no se asumió ningún nuevo compromiso» (18). Si bien se trata de un documento de gran significado político, puesto que «representó el consenso o, si se quiere, el mínimo común denominador de los doce países miembros de la CE sobre la política comunitaria frente a América Latina» (19). Pero su proyección en las relaciones económicas y de cooperación fue bastante menor, sobre todo en cuanto a la aplicación en este terreno de esa «estrategia global», tal como preconiza el Comité Económico y Social de la CE (20).

Las nuevas orientaciones para la cooperación con los PVD-ALA, aprobadas por el Consejo en diciembre de 1990, y el diálogo de la CE con el Grupo de Río, institucionalizado en la Conferencia de

(16) COM (86) 720 final, 2 de diciembre de 1986.

(17) Communication a la Presse, Conseil des Communautés Européennes, 7120/87 (Presse 110), de 22 de junio de 1987.

(18) VIÑAS, A.: «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio», *ICE*, núm. 690, febrero 1991, pág. 131.

(19) *Ibidem*, pág. 145.

(20) Dictamen del CES sobre «La cooperación económica y comercial entre la Comunidad Europea y América Latina», CES 87/90, Bruselas, 31 de enero de 1990, pág. 6.

Por otro lado R. Estrella criticaba ya la propia comunicación de la Comisión al Consejo, documento que sirvió de base a las «Conclusiones» de éste, en el sentido de que se trataba de «un documento técnicamente correcto, discutible en lo ideológico e insostenible en su operatividad, ya que elude toda referencia a instrumentos para la financiación de tales acciones o a mecanismos de garantía para operaciones de capital-riesgo» (ESTRELLA, R.: «Un nuevo modelo de relaciones», en *PREAL: Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, pág. 76).

Roma (también de diciembre de 1990), son los últimos eslabones del proceso iniciado con las Conclusiones del Consejo de 22 de junio de 1987, y sobre ellos vamos a tratar a continuación.

Quedaría por ver (y hay opiniones para todos los gustos) si la racha decreciente de las relaciones comerciales no va a resultar agravada por las consecuencias del Mercado Unico en los intercambios interregionales (21). Y queda, asimismo, por ver si el auge de las relaciones políticas europeo-latinoamericanas no va a sufrir, a la postre, los efectos debilitadores del descompensado pulso de los aspectos políticos del proceso de unificación europea, en comparación con los económicos (22). De momento constatamos la paradoja de una Comunidad, políticamente enclenque desde el punto de vista de su construcción interna, que potencia con América Latina el aspecto político de las relaciones; y de una Comunidad que prima la vertiente económica de su integración mientras que en sus relaciones con la región latinoamericana los aspectos económicos se desvanecen.

2. EL GRUPO DE RÍO COMO NUEVO INTERLOCUTOR REGIONAL

2.1. *Una iniciativa de concertación regional*

La inadecuación, tanto del sistema interamericano, como de los esquemas de integración y de los mecanismos multilaterales de cooperación latinoamericanos para dar respuesta a los problemas con que tuvo que enfrentarse la región al comienzo de los años 80 (conflicto centroamericano, estallido de la crisis de la deuda), dio como resultado la aparición de plataformas informales de concertación y diálogo intergubernamental. En la vertiente política apareció el Grupo de Contadora, y más tarde el Grupo de Apoyo, con su labor de pacificación en Centroamérica; y en la económica surgió el Consenso de Car-

(21) Ver GRANDI, J.: «El impacto del Mercado Unico Europeo para América Latina: obstáculos y oportunidades», *Integración Latinoamericana*, núm. 167, mayo 1991, págs. 96-102.

(22) Berrocal ha advertido que en la construcción del Mercado Unico los aspectos políticos de la integración están quedando en segundo plano, pudiendo resultar ello «uno de los obstáculos mayores para el funcionamiento del mercado interno y par su apertur hacia los países de América Latina» (BERROCAL, L.: *Op. cit.*, pág. 210).

tagena (23), que se centró en el tema de la deuda. Ambas iniciativas confluirán en el Grupo de los Ocho, que ha terminado abarcando «una agenda que involucra la deuda externa, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y otros temas de gran importancia que los gobiernos ven como estrechamente entrelazados» (24).

En un primer momento el GR, o como también se le conocía, Grupo de los Ocho, estaba integrado por los ocho países miembros del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), creado el 9 de enero de 1983, y el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), también llamado Grupo de Lima, que apareció en agosto de 1985. Se constituyó como grupo compacto en la reunión celebrada por los cancilleres de los ocho países en diciembre de 1986, en Río de Janeiro —de ahí el nombre que tomó el Grupo—, donde se dio carta de naturaleza al Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política 8MPCCP) (25).

En la dinámica de experiencias de concertación latinoamericana el Grupo de los Ocho «es la expresión más reciente y sin duda, la de mayor alcance político. A partir de su formación, la concertación latinoamericana trasciende lo económico e incursiona decididamente en el terreno político, continuando un proceso cuyo antecedente más inmediato son los Grupos de Contadora y de Apoyo» (26). Los esquemas formales de integración preexistentes y otros mecanismos de cooperación multilateral (caso del SELA), se movían casi exclusivamente —exceptuado el Grupo Andino— en el terreno estrictamente económico, y por lo general estaban constreñidos por estructuras poco flexibles o claramente inadecuadas para hacer frente a los retos presen-

(23) Cfr. IRELA: «The Consensus of Cartagena». Dossier núm. 3, abril 1986.

(24) TOMASSINI, L.: «Introducción», *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Informe Anual RIAL, 1988, Documento de Trabajo núm. 3, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, 1988, pág. 16.

(25) Como escribe Rosario Green, el MPCCP adoptó los siguientes propósitos: «consolidar la democracia; ampliar la cooperación política y económica; activar los mecanismos de integración; y fortalecer el diálogo con otras naciones» (GREEN, R.: «Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho», en *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, op. cit., pág. 5).

(26) PEÑA, F.: «Concertación latinoamericana: arquitectura de integración e ingeniería de negocios», en *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, op. cit., pág. 3.

tes y de futuro que se ciernen sobre América Latina y que requieren de importantes decisiones políticas consensuadas.

No sólo es la democracia uno de los nexos fundamentales de unión entre los miembros —al igual que se erigió en la base legitimadora de la labor de pacificación de Contadora y el Grupo de Apoyo—, sino que además constituye el sustrato de un nuevo latinoamericanismo que intenta encontrar soluciones latinoamericanas a los múltiples problemas (políticos y económicos) de la región. Esa era precisamente la vocación primigenia del Grupo de Río: «armonizar la política de los países latinoamericanos en todos los ámbitos» (27), pero con un trasfondo en que la Democracia, el Desarrollo y la Integración configuran la filosofía que inspira su trabajo (28).

La primera cumbre de los presidentes de los países miembros del G. R., celebrado en Acapulco el 29 de noviembre de 1987, de donde surgió el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, representó el espaldarazo definitivo al MPCCP. Desde ese momento, la importancia de la existencia del Grupo de Río radica en el propio reto que ha asumido, en su doble perspectiva: regional y mundial. Desde un punto de vista regional, se ha impuesto la tarea de procurar la mayor cohesión posible entre los países latinoamericanos, por medio de la concertación y el consenso. Y desde un punto de vista mundial, y sobre la base de esa cohesión regional, enfrenta el desafío de ser el portador de las aspiraciones de América Latina, convirtiéndose en el interlocutor idóneo ante otros actores y centros de poder internacionales (29).

Como ha escrito Rosario Green, «la lista de retos del Grupo de los Ocho es tan larga como la misma historia de América Latina, pero sus esfuerzos de concertación representan ya un elemento de comunidad y de pertenencia a objetivos democráticos semejantes y cons-

(27) MARTINS, ANTONIO J. A.: «Notes sur les schemas d'intégration en Amérique latine dans une perspective Nord/Sud», *Cahiers CERCAL*, núm. 5, septembre 1991, pág. 23.

(28) Por esa condición democrática, Perú, como consecuencia del «auto-golpe» de Fujimori, ha quedado fuera del Grupo de Río (como anteriormente lo había hecho Panamá), al que por otro lado se fueron incorporando nuevos miembros (Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay), englobando en la actualidad a diez países, a los que hay que añadir las respectivas representaciones de Centroamérica y del CARICOM.

(29) GREEN, R.: *Op. cit.*, pág. 15-16.

tituyen, por ello, un factor de influencia recíproca» (30). Esa larga lista es precisamente uno de los inconvenientes a los que se enfrenta el Grupo, y sobre el que han llamado la atención los analistas, puesto que una variedad excesivamente amplia de temas a atender puede diluir su acción en la ineficacia, máxime cuando, por mor de la flexibilidad y la agilidad, se ha querido dar al Grupo una estructura organizativa mínima que prácticamente no es tal.

2.2. *La Comunidad Europea y el Grupo de Río: un nuevo ensayo en el diálogo interregional*

Las conferencias interministeriales, congregando a ministros de Asuntos Exteriores de la CE y Centroamérica y alta representación de la Comisión de la CE, con asistencia también de los cancilleres del Grupo de Contadora, se venían dando desde 1984, en lo que se ha denominado Conferencias de San José. La Conferencia de Roma puede decirse que amplía, por primera vez, a nivel regional el ámbito de estos encuentros interministeriales, en cuyo seno los temas a tratar afectan a toda América Latina. En ese sentido representa un salto apreciable respecto de las anteriores plataformas de diálogo entre la Comunidad y la región latinoamericana (31). El simple hecho de estos encuentros, e independientemente de los resultados que se deriven de ellos para el reforzamiento de las relaciones en el terreno económico y de la cooperación, constituye un avance sin precedentes en las relaciones políticas (32).

(30) *Ibidem*, pág. 18.

(31) Según Van Klaveren, ya la primera reunión informal, celebrada en Nueva York en septiembre de 1987, «representó un cambio cualitativo en el tradicional y accidentado diálogo sostenido entre la CE y América latina a partir de 1971». VAN KLAVEREN, A.: «Europa Occidental y el sistema internacional: cambios internos y desafíos externos», en PORTALES, C. (comp.): *El mundo en transición y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1989, pág. 146.

(32) «En el plano político la institucionalización del diálogo reviste una importancia considerable. La Comunidad ha emitido esta señal en medio de la crisis del Golfo y en el mismo semestre en que se ha dado a conocer una declaración trasatlántica con Estados Unidos y Canadá. De alguna manera, la apertura política hecha hacia América del Norte se ha prolongado también hacia el Sur del Río Grande» (VIÑAS, A.: «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio», *op. cit.*, pág. 139).

En un apunte rápido del proceso que desembocó en la formalización de esta nueva plataforma de diálogo interregional, hay que destacar que las Conclusiones del Consejo de Ministros de 22 de junio de 1987 ya mencionan la posibilidad de que el Grupo de Río se convirtiera en el interlocutor regional de la Comunidad (33). En ese momento se estaba dando el diálogo con Centroamérica, pero el diálogo interregional a través de los encuentros GRULA-COREPER estaba interrumpido desde el conflicto de Las Malvinas (34).

Hasta la celebración de la Conferencia de Roma (diciembre de 1990), donde quedaría institucionalizado el diálogo político, los ministros de Asuntos Exteriores de la CE y del GR mantuvieron siete reuniones de carácter informal, por lo general coincidiendo con las Asambleas Generales anuales de las Naciones Unidas y con las Conferencias de San José (35).

Varias razones, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, justifican esta adecuación del GR como interlocutor válido regional ante la Comunidad. Cuantitativamente, el Grupo comprende los mismos países que componen la ALADI (sin contar Perú); pero, además, cuenta también con una representación de Centroamérica (con la que la Comunidad ya mantiene de forma específica y particularizada un diálogo político y económico) y del CARICOM.

En el aspecto cualitativo hay que destacar que el Grupo de Río proviene del embrión del Grupo de Contadora, con el que la CE no sólo se sintió identificada desde un principio con su labor pacificadora en Centroamérica, sino que también entabló relación a través de las Conferencias de San José. Téngase en cuenta, además, que el carácter democrático de estos países, así como de los que posteriormen-

(33) El texto de las Conclusiones del Consejo aparece recogido en *Síntesis*, núm. 4, enero-abril 1988, págs. 350 a 353.

(34) Tras haber quedado interrumpidos los encuentros en el marco del «Diálogo Renovado» como consecuencia del referido conflicto, las reuniones formales entre el GRULA y el COREPER se reanudaron en abril de 1989, ocupando España la presidencia del Consejo de la CE. Ver Comunicado de Prensa de la Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas, Bruselas, 3 de abril de 1989. Documento 5755/89 (Presse 55).

(35) Nueva York (23 de septiembre de 1987), Hamburgo (1 de marzo de 1988), Nueva York (28 de septiembre de 1988), Granada (14 y 15 de abril de 1989), Nueva York (27 de septiembre de 1989), Dublín (10 de abril de 1990), y Nueva York (27 de septiembre de 1990).

te se constituyeron en Grupo de Apoyo, no sólo fue el sustrato que les sirvió a todos de nexo de unión, sino que también constituyó un pilar fundamental que dio cobertura y legitimidad a su tarea pacificadora, aparte de servirles de germen y acicate para nuevas —o reorientadas— iniciativas de integración y coordinación. Evidentemente, la característica democrática era para la Comunidad un requisito indispensable para cualquier planteamiento de fomentar las relaciones políticas y de cooperación (36).

Por otro lado, y dejando aparte la CECLA —primer interlocutor— por su carácter no estrictamente latinoamericano, puesto que pertenecía al marco del sistema interamericano, el resto de interlocutores, que han sido o que pretendían serlo, no reunían unas características tan adecuadas como aquéllas de las que puede hacer gala el Grupo de Río, teniendo en cuenta que se trata de —hay que insistir en ello— un diálogo político (37). Por el contrario, el Grupo de Río tiene adquirido su carácter político por varias vías: por las circunstancias que promovieron su origen (desde Contadora), por el carácter y alto nivel de las representaciones nacionales en las que se sustenta la operatividad del Grupo (cancilleres latinoamericanos), por la implicación que han asumido en la dinámica del Grupo los presidentes de los Estados miembros desde la cumbre de Acapulco (noviembre de 1987), y por la misma labor de coordinación y concertación política que desarrolla.

El hecho de que, como hemos señalado, sea esta nueva plataforma de diálogo un hito importante en las relaciones políticas, no significa que automáticamente y de forma paralela se produzca un cambio ra-

(36) El diálogo oficial «dependerá, en gran medida, de la capacidad de los países latinoamericanos para consolidar en su región los regímenes democráticos que se han establecido casi por todas partes en los últimos años. En efecto, sin una homogeneidad suficiente de los regímenes políticos por ambas partes el diálogo se hace difícil, y hasta imposible. Ello ha sido ampliamente demostrado por la experiencia» (COMMISSION DES C.C.EE: «Les relations de la Communauté Européenne avec l'Amérique latine», *Europe Information*, 2/89, diciembre 1989, pág. 19).

(37) El SELA, por su propia naturaleza y por sus funciones predominantemente de orden económico, carecía de atribuciones de negociación directa con la Comunidad, y menos en cuanto pudiera afectar a cuestiones políticas (es por lo que se designó al GRULA de Bruselas como portavoz y defensor ante la CE de las decisiones adoptadas en el Consejo Latinoamericano del SELA). La ALADI, centrada fundamentalmente en el ámbito de la integración comercial, viene a padecer las mismas carencias.

dical en el terreno económico. La realidad de las relaciones es tozuda en indicarnos que no va a ser así, aparte de que los encuentros no tienen el carácter de una negociación como tal, del que puedan directamente derivarse inmediatos resultados. Pero sí puede servir —y de hecho está ya sirviendo— como una caja de resonancia de los problemas e inconvenientes que presentan las relaciones en este ámbito, y como foro para el acercamiento de posturas frente a asuntos internacionales de interés para las dos regiones (38).

No pueden esperarse milagros, ni tampoco soluciones espectaculares. Los problemas son múltiples, y los intereses de los Estados (de cualquiera de las dos partes), también. Ni América Latina ni los países comunitarios se expresan por una sola voz en las Conferencias interministeriales que acaban de institucionalizarse. Bien es verdad que existe una diferencia entre los interlocutores, por la que el diálogo carece de carácter simétrico entre las partes. Y consiste en que el Grupo de Río se agota en sí mismo como «foro de concertación regional esencialmente político que de momento no conlleva un proyecto de integración económica concreto y que carece de un entramado institucional, de unos mecanismos, de una infraestructura administrativa y de unas competencias comparables a los de la Comunidad» (39), en cuyo marco, por contra, y dentro del sistema de la Cooperación Política Europea, queda imbricada la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce en ese diálogo.

Dando unos breves trazos sobre las Conferencias de Roma, Luxemburgo, y la última de Santiago de Chile, señalemos que la primera, celebrada el 20 de diciembre de 1990, fue un acontecimiento de gran significado, no sólo en cuanto al carácter extraordinario de la convocatoria (40) (aun tra-

(38) El diálogo con el Grupo de Río «no es una negociación y no puede conducir directamente a resultados concretos. Su importancia radica en la creación de un clima de confianza y de comprensión recíproca, susceptible de influir en las decisiones políticas» (COMMISSION DES CC.EE: «Les relations de la Communauté Européenne avec l'Amérique latine», *op. cit.*, pág. 19).

(39) CAMINO, C.: «La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa (I). El desarrollo de los procesos de integración regional en América Latina», *BICE*, núm. 2.291, del 2 al 8 de septiembre de 1991, pág. 2717.

(40) La idea de la Conferencia surgió a raíz de la propuesta que el ministro italiano De Michelis lanzó en el encuentro CE-Grupo de Río en Nueva York, en septiembre de 1990, para institucionalizar el diálogo con el Grupo. Ver JUAN Y PEÑALOSA, R.: «La CEE formaliza e impulsa sus relaciones con América Latina», *BICE* del 15 al 21 de abril de 1991, págs. 1191-1203.

tándose también de una reunión informal) sino, sobre todo, como testimonio de que la Comunidad estaba interesada en profundizar el acercamiento a América latina a pesar de que, desde zonas geográficas más próximas (Europa del Este) o con gran incidencia en su seguridad (Golfo), estaban llamando poderosamente su atención. Bien es verdad que, a juzgar por el nivel de la representación, no todos los países miembros de la CE apostaron de la misma manera en esta iniciativa de diálogo (41).

En la Conferencia se trataron muy diversos temas, que afectan tanto a las relaciones entre las dos regiones (cooperación económica y ayuda al desarrollo, inversiones, relaciones comerciales, deuda, ciencia y tecnología, medio ambiente, integración, droga, etc.) como a su colaboración en problemas internacionales (reducción de armamentos, pobreza, países menos desarrollados, terrorismo, etc.), en cuya solución están interesados ambos lados del Atlántico.

Según C. Camino, Administrador en el Consejo de Ministros de las CC.EE, los ámbitos prioritarios para la cooperación entre las dos regiones, según aparecen en la Declaración de Roma, son:

— «Cooperación en el ámbito financiero y de inversiones».

— «Posibilidades de acceso por parte de los países de América Latina a los programas comunitarios científicos y tecnológicos, así como el fomento y apoyo de proyectos conjuntos entre países de América Latina en el ámbito de la ciencia y la tecnología».

— «Formación de empresarios y de personal especializado en la integración regional y subregional en América Latina» (42).

En cuanto a la Conferencia de Luxemburgo, fue la primera reunión del diálogo institucionalizado, y se celebró el 26 y 27 de abril

(41) Ocho países comunitarios (Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal) estuvieron representados por sus ministros de Asuntos Exteriores. El resto envió a sus respectivos Secretarios de Estado. Asistió asimismo el comisario Abel Matutes, y también una representación del Parlamento Europeo y del BEI, en calidad de observadores. Y por parte latinoamericana asistieron los ministros de Relaciones Exteriores de los once países integrantes del GR, acudiendo en calidad de observadores representantes del BID, de la ALADI y del CARICOM.

(42) CAMINO, C.: «La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa (y II)», *BICE* del 9 al 15 de septiembre de 1991, pág. 2800.

de 1991 (43), tratándose temas tales como: el papel de las Naciones Unidas en el orden internacional; los procesos de integración; el proceso de pacificación centroamericano; la democratización en América Latina y el respeto de los derechos humanos; la crisis del Golfo; la reducción de armamentos; el terrorismo; los lazos históricos y culturales entre las dos regiones; la situación económica internacional y el mutuo intercambio comercial; la deuda externa; la Ronda Uruguay; el SPG; las consecuencias del Mercado Unico; la cooperación entre las dos regiones y la ayuda comunitaria al desarrollo; las inversiones europeas en América Latina y el apoyo comunitario a la política de estabilización económica emprendida por Perú (44). Buena parte de estos temas estaban retomados de la anterior Conferencia de Roma.

En el ámbito de la cooperación se identificaron las principales áreas: cooperación financiera e inversiones, cooperación científica y tecnológica, educación y formación de administradores y gestores, cooperación en los procesos de integración regional y subregional, el medio ambiente, y las drogas.

Es importante destacar que en la Conferencia de Luxemburgo, a instancias del Grupo de Río, se lanzó la idea de que el BEI estudiasse la posibilidad de algún tipo de actuación en países y regiones latinoamericanos con los que la CE ha concluido acuerdos de cooperación (45). La actividad del BEI seguiría el criterio del caso por caso y estaría orientada a proyectos de interés común para estos países y regiones. Ello supondría un paso importante y de gran trascendencia en la apertura de mecanismos financieros comunitarios hacia América Latina; mecanismos que en el ámbito de la cooperación —como el

(43) Por parte comunitaria sólo asistieron seis ministros de Asuntos Exteriores (España, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal), y Abel Matutes en representación de la Comisión. Y por parte latinoamericana, además de los ministros de los Estados miembros del GR, estuvieron presentes los de Costa Rica y Jamaica, representando respectivamente los países de Centroamérica y del CARICOM.

(44) Ver Comunicado de la Conferencia de Luxemburgo. Press release, 5813 (Press 56-G), Luxemburgo, 27 de abril de 1991.

(45) El Comité Económico y Social de la CE se ha manifestado clara y vehementemente a favor de esta actuación del BEI en América Latina. Ver Dictamen del CES sobre «La cooperación económica y comercial entre la Comunidad Europea y América Latina», CES 87/90, Bruselas, 31 de enero de 1990, pág. 8.

BEI y el FED— han estado hasta ahora reservados a otras zonas más privilegiadas (46).

Pues bien, ese paso ya se ha dado, puesto que la Comunidad ha aceptado la actuación del BEI en América latina, en los términos (recién referidos) en que se planteaba la propuesta, como marco general. De ello se congratuló la Segunda Reunión Ministerial Institucionalizada CE-GR, celebrada en Santiago de Chile a finales de mayo de 1992 (47). Allí, entre otras cosas, se acordó organizar, en el segundo semestre de 1992, una reunión de funcionarios de alto nivel, en la que se analizarán los efectos que sobre los intercambios comerciales CE-América Latina cabe preverse de la evolución de la Ronda Uruguay, de la creación de una zona de libre comercio en el continente americano, del Mercado Unico Europeo, y de los acuerdos firmados por la CE con la EFTA y con los países de Europa Central y Oriental.

La conferencia de Santiago ha supuesto la continuidad (48) de unas reuniones interministeriales que, al decir de Van Klaveren, serán útiles para el encuentro entre las dos riveras del Atlántico «siempre que se pueda evitar el peligro de una dispersión excesiva de la agenda y la transformación de esta instancia en un foro más para el planteamiento de reivindicaciones generales de América Latina» (49).

(46) Fuera de los Estados miembros de la CE, el BEI desarrolla su actividad financiadora en los países ACP, en los de la Cuenca del Mediterráneo y en Europa del Este (Polonia y Hungría). Ver, ARNEDO ORBAÑANOS, M. A.: «La actividad del Banco Europeo de Inversiones en el exterior de la Comunidad Europea», *BICE*, del 10 al 16 de diciembre de 1990, págs. 4545-4552 (I parte); y del 17 al 23 de diciembre de 1990, págs. 4651-4659 (II parte).

(47) Sólo España, Irlanda y Portugal, entre los países comunitarios, estuvieron representados a nivel de ministros de Asuntos Exteriores. Por la Comisión asistió Abel Matutes. Por parte del Grupo de Río (y exceptuando a Perú, excluido del mismo), únicamente México y Venezuela no estuvieron representados por sus ministros de Relaciones Exteriores. Honduras representó a Centroamérica, y Jamaica lo hizo por el CARICOM.

(48) Continuidad que se verá asegurada por la celebración en Copenhague, en el primer semestre de 1993, de la Tercera Conferencia Institucionalizada.

(49) VAN KLAVEREN, A.: «Las relaciones Europeo-latinoamericanas. entre la ilusión y el realismo», *Seminaire d'été: Les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique latine dans les années 1990*, Bruselas, 22 a 31 de julio de 1991, mimeo, pág. 18.

3. LAS NUEVAS ORIENTACIONES COMUNITARIAS PARA LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y ASIA

La Comunidad ha emprendido una moderada modificación del marco teórico y jurídico por el que se venían rigiendo sus relaciones con los países no asociados de Asia y América Latina, motivada, en parte, por los fenómenos de cambio que hemos señalado y que han forzado a un replanteamiento de la actividad exterior de la CE, pero sobre todo por la necesidad de renovar cuantitativa y cualitativamente unas relaciones de cooperación discriminatorias respecto a las que mantiene con otras zonas, y poco coherentes con el grado de acercamiento político entre las dos regiones.

En efecto, la institucionalización del diálogo con el Grupo de Río, la puesta en práctica de instrumentos originales de cooperación económica, la presencia de problemas con incidencia en ambas regiones, etc., requerían la sustitución del reglamento 442/81 (50) reflejo de una estrategia iniciada en 1976, por otro que recogiera las conclusiones del Consejo de 22 de junio de 1987 sobre las orientaciones para las relaciones con América Latina.

Hasta ahora, y desde 1976 en que comenzó, la política comunitaria que no común, de cooperación con los países no asociados de Asia y América Latina se ha caracterizado, a grandes rasgos, en primer lugar por su discrecionalidad, de forma que los compromisos asumidos por la CE no forman parte de una negociación global, plurianual, sobre una base presupuestaria acordada y con unos instrumentos específicos de financiación a través de los que canalizarla. Por el contrario, se trataba más bien de la financiación de programas y proyectos a través de una partida presupuestaria, la 930, variable. Por otra parte, dentro de ese esquema general, se ha dado prioridad a las acciones de desarrollo destinadas a las poblaciones más desfavorecidas y a los países de menor desarrollo, distinguiéndose entre ayuda al de-

(50) *DOCE*, núm. 48, de 21-II-1981.

sarrollo (51) y la cooperación económica (52), más adecuada a los países de desarrollo medio (53).

En cuanto a las relaciones comerciales, consideradas desde hace tiempo como una muy adecuada forma de cooperación para el desarrollo, la CE no ha establecido un trato preferencial más allá del SPG, un mecanismo unilateral que por diferentes causas tiene efectos reducidos sobre las exportaciones a la CE procedentes de América Latina (54). Del sistema de compensación de ingresos por exportaciones, COMPEX, no se beneficia ningún Estado latinoamericano, exceptuando Haití y la República Dominicana que ahora forman parte del sistema de Lomé.

Las nuevas orientaciones para la cooperación presentadas por la Comisión en junio de 1990 (55), y aprobadas finalmente por el Consejo en diciembre de 1990, aunque con la introducción de modificaciones, tratan de responder tanto a la nueva situación —política de democracia y económica de desarrollo relativo en algunos países— como a la evolución conceptual que han sufrido las teorías de la cooperación y el desarrollo en el plano internacional. Así, por ejemplo, se hace referencia al desarrollo humano, a la democracia y al respeto a los derechos humanos como elementos básicos del desarrollo, y a la protección del medio ambiente de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible. Es una novedad la introducción con carácter general de la «cláusula democrática» reservándose la CE la posibilidad de limitar la cooperación al terreno estrictamente humanitario cuando no se respeten las normas democráticas o los Derechos Humanos. El

(51) Comprende la cooperación financiera y técnica, la ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, cofinanciación de proyectos con ONG, etc.

(52) Comprende la promoción comercial, inversiones, cooperación científico-técnica, industrial, joint ventures, etc.

(53) Es significativo que, por ejemplo, en 1988 de 240 m.ecus, sólo 24 se destinaron a la cooperación económica, mientras que 202 m.ecus se dedicaron a la cooperación al desarrollo.

(54) Apenas el 12 por 100 de las exportaciones a la CE, mientras que los restantes países en desarrollo se benefician en un 70 por 100. Además la estructura por productos es profundamente dependiente con un 75 por 100 de las exportaciones hacia la CE consistente en materias primas. Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La cooperación económica y comercial entre la Comunidad Europea y América Latina», 31 de enero de 1990, CES 87/90 Po-jul/GL/mb/at.

(55) COM (90) 176 final de 11 de junio de 1990.

medio ambiente, se integra como objetivo en todas las acciones de cooperación e incluso se asigna un porcentaje del 10 por 100 de los fondos totales para la financiación de proyectos específicos relacionados con su protección. Este es uno de los terrenos en los que realmente es incuestionable la interdependencia Norte-Sur, y constituye por lo tanto una baza de negociación y una fuente de intereses comunes a partir de la que concretar la cooperación.

En lo que se refiere a los recursos presupuestarios, se aprueba un aumento sustancial de los mismos (56) y, sobre todo, se establece una planificación quinquenal con perspectivas de resultados a medio plazo, de forma similar a como estaba planteada la cooperación en el Convenio de Lomé IV (el plazo se ha ampliado a 10 años). Ello se añade a la medida adoptada —a partir de la propuesta del Parlamento Europeo— de dividir la línea presupuestaria 930 (57), en la que se recogían los fondos para la financiación de la cooperación con América Latina y Asia, en capítulos diferenciados para cada una de las regiones.

La primera medida concreta de las nuevas orientaciones propone reequilibrar la tradicional cooperación financiera y técnica con la cooperación económica. La explicación pertenece a la coherencia política, además de a una lógica búsqueda de cierto paralelismo entre los distintos instrumentos. En efecto, si se otorgó prioridad a la ayuda al desarrollo al tiempo que se producía un estrechamiento de las relaciones políticas respecto a los países beneficiarios —caso de Centroamérica—, parece lógico interpretar que se ha procedido de forma similar en lo que se refiere al resto de los países de la región, sumidos en procesos de consolidación democrática, ajuste económico e integración.

La cooperación económica está concebida según criterios de reciprocidad y en muchos casos en términos de mercado. Se trata de promover la expansión comercial, tecnológica y económica integrando distintos instrumentos, algunos de los cuales no pueden considerarse estrictamente de cooperación al desarrollo, puesto que no suponen un

(56) La propuesta inicial de la Comisión fue de 2.900 m.ecus en el período 1991-95, y finalmente se aprobaron 2.750, cifra superior a los 518 m.ecus que entre 1976 y 1988 se destinaron a la cooperación financiera y técnica.

(57) Por resolución del Parlamento Europeo de febrero de 1988.

trato preferencial en función del grado de desarrollo del beneficiario y, concretamente en el caso del EC IIP —European Community International Investment Partners (58)— sólo en algunos supuestos se alcanza el elemento de donación requerido para considerar una acción como AOD.

No obstante, la ayuda al desarrollo o cooperación financiera y técnica se mantiene como uno de los ejes esenciales de la política de cooperación hacia América Latina y Asia, dentro de la cual se fijan como ámbitos de intervención el sector rural y la seguridad alimentaria, el medio ambiente —también prioritario en las acciones de cooperación económica—, la cooperación regional, la dimensión estructural del desarrollo, su dimensión humana y concretamente la función de la mujer, los grupos autóctonos, los problemas demográficos, la formación, y la mejora de las condiciones de vida en las grandes ciudades. Se ha ideado además una nueva modalidad de ayuda humanitaria distinta de la ayuda de emergencia: la rehabilitación en casos de catástrofes y la prevención de éstas, para lo que habría que destinar el 15 por 100 de los créditos que se aprueben anualmente.

Todos estos elementos a los que hemos aludido, sin duda dignos muchos de ellos de ser enfatizados por lo que conllevan de renovación conceptual y cuantitativa, y que han venido a ser regulados por un nuevo Reglamento (59) en sustitución del 442/81 hasta ahora vigente, no suponen sin embargo una reforma estructural respecto al es-

(58) Instrumento propuesto por la Comisión para la cooperación con los países en desarrollo del Mediterráneo, Asia y América Latina en 1986 [COM (603) fin] y en marcha de forma experimental desde 1988, con el objetivo de «fomentar las inversiones de operadores privados de la Comunidad a través de empresas de participación (joint ventures), con operadores locales de los países en desarrollo, elegidos según criterios de interés para ambas partes y dirigidas especialmente a las pequeñas y medianas empresas» (MURILLO TERRÓN, M.: «El nuevo instrumento financiero comunitario de cooperación EC-International Investment Partners (EC-IIP)», *BICE*, del 29 de julio al 1 de septiembre de 1991, pág. 2592). Ver la propuesta de reglamento del Consejo COM (90) 575 final de 7 de marzo de 1991. Y sobre todo el Reglamento (CEE) núm. 319/92 del Consejo de 3 de febrero (*DOCE*, núm. L 35/1, de 12 de febrero de 1991).

(59) Reglamento (CEE) núm. 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (*DOCE*, núm. L 52/1, de 27 de febrero de 1992).

quema de cooperación establecido en 1976. Lo cual, unido a las problemáticas y decrecientes relaciones comerciales, plantea la cuestión de si las relaciones CE-América Latina no están realmente abocadas a un posibilismo razonable, limitado económicamente a la cooperación en sentido amplio, aunque dentro de unos límites que son flexibles y perfectibles (en cuanto a carencias de que adolecen las «nuevas orientaciones») pero, estructuralmente, escasamente modificables.

4. CONCLUSIONES: ¿UN NUEVO RUMBO EN LAS RELACIONES CE-AMÉRICA LATINA?

Desde que las conclusiones del Consejo sobre orientaciones para las relaciones con América Latina de junio de 1987 trazaran las líneas de una «estrategia global» para el fomento de las relaciones con aquella región, se han sucedido una serie de iniciativas que, si no han desembocado en una política de cooperación global por parte de la Comunidad, sí han producido resultados no desdeñables: los acuerdos de cooperación de tercera generación, el proyecto EC-IIP de inversiones, el apoyo a la revitalización de los mecanismos comerciales intracentroamericanos, el Plan Colombia, las facilidades comerciales otorgadas a Centroamérica, el Diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones para la cooperación, por destacar los que nos parecen más significativos. Y dentro de esos resultados, los que más resonancia han tenido, en cuanto a la amplitud de ámbitos de las relaciones a los que conciernen, y en cuanto afectan a toda América Latina, han sido el Diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones para la cooperación.

No obstante, no cabe introducir ambos en un mismo paquete homogéneo, dadas sus diferencias de contenido y de implicaciones. Así, el diálogo con el Grupo de Río, es un instrumento político de intercambio de criterios y búsqueda de convergencias ante problemas internacionales y, sobre todo, de tratamiento de los temas (en un sentido amplio) que afectan a las dos regiones.

Las nuevas orientaciones, por su parte, se refieren al trazado de líneas principales de acción en el ámbito de la cooperación, en dos vertientes: la ayuda al desarrollo y la cooperación económica. Pero adviértase que no configuran una política específica de cooperación

con América Latina, sino que se dirigen también a los PVD de Asia, es decir a los que hasta no hace mucho se llamaban PVD No Asociados.

Así pues, ¿nos encontramos ante una proyección global de la Comunidad hacia América Latina? La respuesta marca otra diferencia entre el diálogo y las «orientaciones», de mayor alcance si cabe, y que, en cierto modo, viene a reflejar también la asimetría de relaciones económicas y políticas. Porque ha de ser negativa si nos atenemos al ámbito de las relaciones económicas y de cooperación, cuyas concreciones más sobresalientes se enmarcan en una orientación subregional (Pacto Andino y Centramérica), conjugada con la orientación bilateral (últimamente los acuerdos de tercera generación). En cuanto al diálogo político con el Grupo de Río, sí tienen un carácter regional. Lo que, por otro lado, no es ninguna novedad, puesto que regional viene siendo el diálogo entre la Comunidad y América Latina desde su inicial institucionalización a principios de los años setenta. Bien es verdad que, en la dimámica de crecimiento de las relaciones políticas, el rango de las representaciones respectivas de los encuentros Grupo de Río-CE es más elevado, pues están a cargo de los ministros de Relaciones Exteriores.

En definitiva, el carácter de globalidad regional de que carecen las relaciones económicas y de cooperación con América Latina, se ha implantado en el ámbito de las relaciones políticas. Pero es conveniente para todos no llamarse a engaño, pues, sobre todo en el terreno económico y de cooperación, «constituye un error pensar que la Comunidad Europea puede adoptar políticas globales hacia Latinoamérica» (60).

4.1. *¿Continuidad o salto cualitativo?*

No puede afirmarse que las iniciativas que ha tomado la Comunidad en los últimos años para fortalecer las relaciones con América

(60) Intervención de Angel Viñas en el seminario «Transición y cambio en el Cono Sur latinoamericano», celebrado en San Lorenzo de El Escorial del 21 al 23 de junio de 1990. Intervenciones publicadas con el título citado por la Fundación F. Ebert, Madrid, 1991, pág. 52.

Latina representen un salto cualitativo: ni América Latina ha ganado puestos hacia los lugares donde se ubican los intereses prioritarios de la CE —en todo caso habría bajado un escalón si consideramos que la Europa del Este se ha convertido por razones obvias en un destinatario de primer orden de la atención comunitaria—, ni supone una quiebra de la línea que, en la política de cooperación de la CE, venía estando encajada América latina.

Por tanto, no se ha producido tamaño salto, ni es previsible que se produzca. Sin embargo sí se han efectuado progresos —que tampoco pueden achacarse a la inercia— en el interés y acercamiento de la CE a América Latina. De ahí que sería más acorde con la realidad decir que se han aprovechado más y mejor los márgenes en los que cabe moverse en las relaciones con América Latina, dentro del marco jerarquizado del esquema de relaciones de la CE con los PVD. Así, la propia Comisión indica que su propuesta (COM (90) 176) «responde a la necesidad política de aumentar los medios financieros y de adaptar los instrumentos de una cooperación que no había sido nunca objeto de revisión desde sus comienzos en 1976, a pesar de los profundos cambios acaecidos tanto en América Latina y en Asia como en la Comunidad» (61). Obsérvese a partir de este comentario que, primero se habla de «adaptar» y no de realizar modificaciones sustanciales de las líneas maestras e instrumentos en los que se asienta la cooperación con los PVD-ALA; y segundo, que no se plantea en la propuesta de la Comisión una política de cooperación específica y global para América Latina, entre otras razones porque las «nuevas orientaciones» conciernen también a Asia (62).

Las nuevas orientaciones obedecen, según reconoce la propia Comisión, no al propósito de rescatar a América Latina de un lugar de segundo orden en la proyección exterior de la CE, sino al intento de que, en el caso concreto de la cooperación, América Latina —al igual que Asia— no quede todavía más descolgada respecto de otras zonas más favorecidas. Por eso habla la Comisión de mantener, por lo que atañe a la cooperación con los PVD-ALA, «coherencia y paralelismo en las políticas de cooperación llevadas a cabo en favor de

(61) COMMISSION DES CC.EE.: *Information*, P (90)30, Bruxelles, le 8 mai 1990.

(62) Sin embargo, con la puerta abierta a la actuación del BEI en la región, puede estar produciéndose una brecha en esos márgenes a los que aludíamos.

los PVD del Mediterráneo, de los países ACP y de los países de Europa Central y del Este» (63). Y ciertamente puede que se dé paralelismo, pero sólo si se entiende éste como el mantenimiento de las distancias entre el trato privilegiado de que disfrutaban por parte de la CE los países ACP, el Mediterráneo y los países del Este europeo por un lado, y por otro América Latina y Asia. Lo que no habrá es convergencia, esto es, el acercamiento en ese trato. Es más, podría estar dándose el fenómeno contrario. Según el profesor Viñas la valoración que hacen las instancias comunitarias respecto a las transformaciones en el Centro y Este de Europa y de la crisis del Golfo «ha llevado a la Comunidad a la adopción de un conjunto de medidas económicas, financieras y de cooperación en favor de los países del Este y de la cuenca mediterránea que desafía toda posibilidad de comparación con lo que la misma Comunidad ha realizado cara a América Latina en estos últimos años». A raíz de ello se ha generado «un cierto sentimiento de frustración por parte latinoamericana, no porque las mentes más lúcidas de este continente piensen que la Comunidad ha de repetir, con él, lo que hace por la Europa del Este y el Mediterráneo, sino porque la distancia conceptual, económica, financiera y tecnológica que media entre las distintas políticas parece, ya, abismal» (64).

Finalmente, y para completar el cuadro, apuntemos que las relaciones comerciales, así como las inversiones europeas en América latina, se debaten en la actualidad ante perspectivas inciertas (65) como para que puedan servir de pilares de un incremento de las relaciones interregionales y de reducción de la asimetría con respecto a las relaciones políticas.

(63) Comunicado de la Comisión al Consejo: «Orientaciones para la cooperación con los países en vía de desarrollo de América Latina y Asia». COM (90) 176 final, de 11 de junio de 1990.

(64) VIÑAS, A.; «La Comunidad Europea y América Latina...», *op. cit.*, págs. 137 y 138.

Escribe Van Klaveren que es poco realista pretender «un cuadro económico preferencial comparable al de los países ACP o al que liga a los países de la ribera Sur del Mediterráneo con la Comunidad Europea». VAN KLAVEREN, A.: «L'Europe Occidentale et l'Amérique latine», *Problèmes de l'Amérique latine*, núm. 96, 2.º trimestre 1990, pág. 28.

(65) En el terreno comercial hay que destacar el imprevisible resultado de la Ronda Uruguay y los interrogantes sobre las consecuencias del Mercado Unico para las exportaciones latinoamericanas.

4.2. *¿Existen perspectivas de que América Latina gane terreno hacia una relación privilegiada con la Comunidad?*

Los datos que venimos señalando no apuntan a una respuesta claramente afirmativa, lo que no significa que no vayan a intensificarse las relaciones.

Hay que tener en cuenta, además, que las tendencias de la economía mundial hacia la globalización trifocal, en torno a los Estados Unidos, la CE y Japón, reservan a América Latina como zona de la órbita de los Estados Unidos, potencia que por otro lado está abocada a revisar su esquema de relaciones con la región, aunque sólo sea en beneficio propio, por haber quedado desfasada y caduca su concepción de la seguridad hemisférica. Posiblemente la Iniciativa para las Américas testimonie esta tendencia.

Pero además, las dificultades para un incremento sustancial de las relaciones viene también del lado del propio proceso interno comunitario, cuyo futuro puede verse comprometido si no se logran salvar los desafíos de la unión económica y monetaria, así como un correlativo avance en la unión política. Y ya hemos señalado que las recientes convulsiones internacionales, fundamentalmente las que están afectando a Europa Central y del Este, corren el riesgo de producir una crisis de identidad europea, con consecuencias tanto en su construcción interna (el proceso de unificación) como en su proyección externa. La «euroesclerosis» que sufrió la Comunidad en años no tan lejanos, dejó paso al «euro-optimismo» (tercera ampliación, firma del Acta Unica, preparación del Mercado Unico, etc.). Hoy se cierne sobre la Comunidad el riesgo del «euro-retroceso»: obstáculos para la ratificación del Tratado de la Unión de Maastricht, aplazamiento de las medidas para la unión económica, etc.

Hasta no hace mucho en distintos medios latinoamericanos se pensaba en Europa como una tercera vía entre las dos superpotencias en el terreno político, mientras en otros sectores se insistía en que el estrechamiento de las relaciones con el Viejo Continente serviría para diversificar la dependencia de América Latina, escorada de forma notable hacia Estados Unidos. De hecho se han estado dando «querencias» discordantes: estratégica y económicamente el continente latinoamericano se ha movido de forma especial en la órbita de los Estados

Unidos. Políticamente —aparte de considerar los lazos históricos y culturales— ha sido más afín a Europa, donde ha encontrado mayor comprensión y apoyo en los procesos de democratización, y donde han levantado interés y preocupación sus problemas de la década pasada (crisis centroamericana, crisis económica, etc.). Ello ha incidido decisivamente en el fuerte impulso de las relaciones políticas en esa misma década (66).

Los que, de ambos lados del Atlántico, y de una forma optimista, esperaban que el empuje de la vertiente política de las relaciones arrastrara tras de sí el fortalecimiento de la vertiente económica y germinase en unas relaciones especiales, han visto cómo la realidad se imponía a sus expectativas. Y es posible que esa visión optimista incluso tenga el horizonte menos despejado que antes. Entre otras cosas porque los momentos actuales ofrecen aspectos sustancialmente distintos a los del pasado reciente. Y en esa línea señala Van Klaveren que «las impresionantes transformaciones que se han producido en Europa a partir de la puesta en marcha del programa 1992 para la profundización del mercado único europeo, el posterior e inesperado derrumbe de las dictaduras comunistas de Europa del Este y el estallido del conflicto del Golfo, parecen haber alejado todavía más el espejismo de unas relaciones especiales o preferenciales entre Europa y América Latina» (67).

4.3. *Salir del enredo*

Insistir machaconamente —y casi como único objetivo— en el tema de ganar puestos en las prioridades comunitarias, y arremeter, como exclusivo empeño, contra los muros de la política comercial de la CE y de la PAC, como si éstos fueran los profundos y definitivos obstáculos para el desarrollo de América Latina, ha resultado ser una vía transitada hasta la saciedad en una discusión estéril, y por tanto frustrante, sobre el tema de las relaciones entre las dos regiones. Los

(66) FERNÁNDEZ JILBERTO, A. E., y BIEKART, K.: «Europa y la socialdemocratización política en América Latina: la renovación ideológica de la izquierda en Chile» *Afers Internacionals*, núm. 20, 1991, pág. 11.

(67) VAN KLAVEREN, A.: «Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo», *op. cit.*, pág. 2.

más imaginativos y con menos dosis de autocompasión hace ya tiempo que asumieron que, con ser decisivo el contexto exterior, el resurgimiento de América Latina y la solución de los problemas que obstaculizan su desarrollo y su inserción internacional, al igual que su mayor presencia en el mercado comunitario y el reforzamiento de las relaciones económicas inerreregionales en general, depende en gran parte de sus propios esfuerzos de modernización y movilización de recursos en todos los ámbitos (68). Y esos esfuerzos, sin lugar a dudas muy costosos, y que requieren el apoyo exterior y, por supuesto, el de la CE, aparte de constituir polos de atracción para la cooperación externa, se han erigido, precisamente, en uno de los motores que motivan y mueven los proyectos actuales de integración y de concertación latinoamericanos en marcha (69).

Junto a ello, deberá profundizarse en la apertura de nuevas vías a través de las que canalizar los intereses compartidos por las dos regiones, reflejada tanto en una modernización del contenido actual de la cooperación (en materia industrial, tecnológica, medioambiental, etc.), que viene impuesta por la misma realidad económica de las partes, como, de manera correlativa e inseparable, en el establecimiento de un diálogo político que aunque no implique ni negociaciones ni compromisos de carácter económico, sí supone una aproximación regional de la que se deriven soluciones económicas acordes con las situaciones heterogéneas de los países implicados. Imaginación por tan-

(68) «América Latina no puede probablemente salir de su crisis por sí misma, pero sucumbirá a buen seguro si no es capaz de luchar eficazmente contra sus propias debilidades y movilizar sus recursos, no sólo económicos, sino también políticos y humanos, para un nuevo crecimiento.» TOURAINE, A.: «¿Puede dejar de retroceder América Latina?», *El País*, 12 de noviembre de 1989.

(69) Sostiene A. Martins que «esas acciones de modernización y de adaptación a las reglas de la competitividad internacional —asociadas al mantenimiento de los actuales foros regionales de diálogo (Grupo de Río, SELA, ALADI...) y a los acuerdos de cooperación— son efectivamente los verdaderos instrumentos con los que debe contar la región latinoamericana para reforzar su posición en el mercado europeo y para maximizar sus relaciones con la Comunidad Europea». Por lo demás, «cualquier otro acercamiento —del Cándido romanticismo de los “orígenes comunes” a las críticas recurrentes de los mecanismos de la PAC, pasando por la idea muy poco realista de in “Lomé latinoamericano”— parece carecer de futuro» (MARTINS, A. J. A.: «Notes sur les Schemas d'integration en Amérique Latine en una perspectiva Norte-Sur», *op. cit.*, pág. 29).

to, también, en la superación de unos esquemas ya agotados que estaban dando lugar a unas relaciones infructuosas entre la CE y América Latina. Y ahora es aquí donde la Comunidad, por su parte, puede dar las respuestas adecuadas.

RÉSUMÉ

L'institutionnalisation du dialogue entre la CE et le Groupe de Rio peut entraîner un changement des relations traditionnelles de la CE avec l'Amérique Latine. D'abord parce que le Groupe de Rio constitue un forum pour la concertation régionale ou tres diverses quetions fondamentales pour le future de la région peuvent être analysées et négociées, telles que la dette extérieure, la croissance économique ou le progrès technique. Ce fait est une innovation face autres essaies et même organisations de caractère sous-régional et dédiées a questions plus concrètes. Pour une autre partie, est l'interlocuteur representatif de le presque tout le souscontinent qui n'existait pas auparavant pour la CE. Les nouvelles orientations de coopération avec les pays d'Amérique Latine et d'Asie ouvrent une voie qualitatif et quantitativement différente pour encadrer les anciennes relations d'aide au développement. On ne peut pas encore prédire la réussite de ces deux faits, mais ils peuvent entraîner une renouvellement des rapports qui étaient limités au cadre Nord-Sud et aux mécanismes classiques de coopération au développement. Des mesures telles le EC-IIP et le Plan Colombia de lutte contre la drogue sont des exemples de qu'on a trouvé des domaines d'intérêt commun sur lesquels on seulement doit approfondir.

ABSTRACT

The institutionalized dialogue between the EC and Rio Group has meant a change perspectives in old Latin America-Europe relationship, first because the Rio Group is a regional concertation forum in where a very different and important questions for region's future can be analyzed and negotiated (debt, technological development, economic growth...) and, in the other hand, the Rio Group constitutes a regional representative counterpart for EC, which didn't exist before.

With the undertaking arising from EC new development cooperation tends, the just development aid relationship can be modified in quality and quantity. Both process results are not still clear, but they are pointing out to a North-South old relationship's renovation. Measures like EEC-International Investment Partners and fighting against drugs Colombia Plan are good examples of common interests spheres of action upon which can be built a different relation.

NOTAS

